Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

Faits saillants

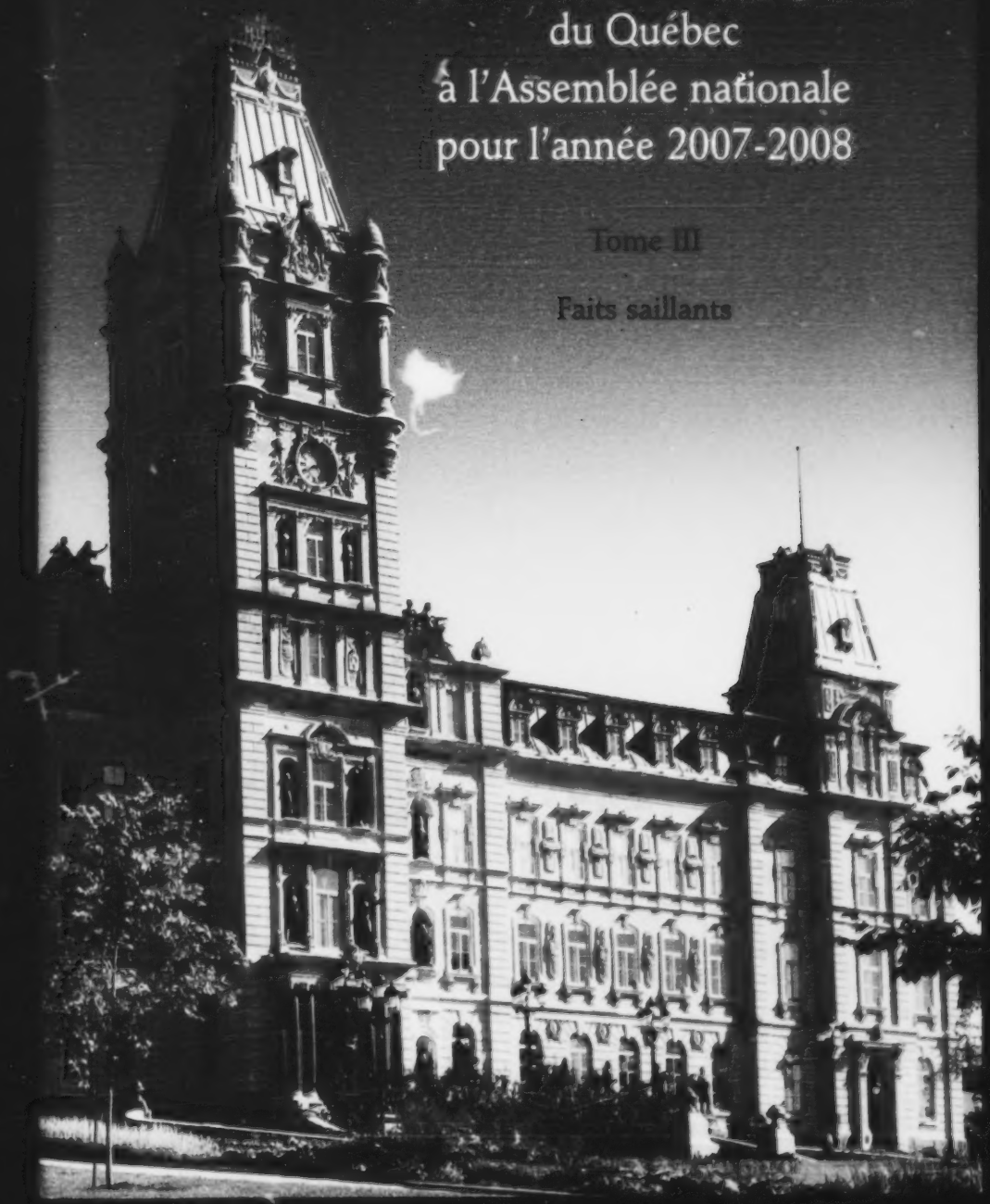


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

Le tome III du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mars 2008

La présente brochure est une version succincte du troisième tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*. Elle regroupe les principaux constats et les recommandations découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport détaillé. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des travaux d'autre nature, en plus d'exposer le point de vue des entités.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

Table des matières

		Page
Chapitre 1	**Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance**	
	Introduction	1
	Équilibre budgétaire et endettement du Québec	1
	Modifications proposées à la *Loi sur le vérificateur général*	2
	Rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée	3
	Conclusion	4
Chapitre 2	**Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale**	5
	Recommandations	6
Chapitre 3	**Société immobilière du Québec : planification, attribution des contrats et dépenses des dirigeants**	9
	Recommandations	11
Chapitre 4	**Commission de protection du territoire agricole du Québec : vérification relative à la gestion, à la conformité et à la reddition de comptes**	14
	Recommandations	16
Chapitre 5	**Soutien financier aux entreprises culturelles**	18
	Recommandations	20
Chapitre 6	**Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement**	
	6.1 Introduction	23
	6.2 Dossier de santé du Québec	24
	Recommandations	25
Chapitre 7	**Portrait du réseau de la santé et des services sociaux**	
	Introduction	27
Chapitre 8	**Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources**	
	8.1 Introduction	28
	8.2 Activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux	29
	8.3 Services de garde en milieu scolaire	35
Chapitre 9	**Certification de l'information financière**	
	9.1 Introduction	39
	9.2 Autorité des marchés financiers	41
	9.3 Corporation d'hébergement du Québec	42
Annexe A	**Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie I – Impact des pertes immobilières sur la situation financière**	43
Annexe B	**Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007**	48
Annexe C	**Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique**	52

Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

1

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré en trois tomes dont l'un, publié en décembre, est consacré aux activités du commissaire au développement durable.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.

Équilibre budgétaire et endettement du Québec

1.4 Le respect de l'équilibre budgétaire et l'endettement du Québec suscitent un vif intérêt chez les parlementaires. À l'automne 2007, j'ai été invité à assister les membres de la Commission de l'administration publique dans le cadre d'une réflexion sur ces sujets.

1.5 Pour alimenter le travail des personnes désireuses de mener à bien cette démarche, j'ai préparé deux présentations qui ont été reproduites en annexe du *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007*. Ce rapport a été remis à l'Assemblée nationale le jour du dépôt des Comptes publics.

1.6 L'annexe B du présent tome reprend mon rapport spécial, où j'ai cependant remplacé les deux présentations par un texte qui regroupe l'information communiquée à l'époque sous cette forme. L'objectif de cette modification est de rendre plus compréhensible l'information diffusée à l'aide de ces présentations.

1.7 Mes observations sur l'équilibre budgétaire et l'endettement du Québec visent à répondre aux besoins des parlementaires en favorisant leur compréhension quant à l'information financière publiée par le gouvernement. La *Loi sur le vérificateur général* m'invite d'ailleurs à porter à leur attention tout commentaire que je juge approprié sur les documents de nature financière déposés à l'Assemblée nationale. Nul doute que tous les documents traitant de l'équilibre budgétaire et de l'endettement du Québec en font partie.

Modifications proposées à la *Loi sur le vérificateur général*

1.8 Dans le premier tome de mon rapport annuel pour 2007-2008, j'ai expliqué le contexte m'ayant conduit à remettre au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général*. La motivation d'un tel geste demeure. Comptant sur l'appui des parlementaires, qui sont soucieux d'exercer un contrôle rigoureux sur la gestion des fonds et autres biens publics, je souhaite que toutes les étapes soient franchies dans les meilleurs délais pour que le législateur m'accorde le droit de vérifier l'information financière se rapportant à toutes les entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation. Je rappelle ci-après les fondements de ma démarche.

1.9 Le Vérificateur général du Québec vérifie tous les états financiers des agences de la santé et des services sociaux depuis un certain nombre d'années. Il ne vérifie cependant aucun des états financiers produits par les établissements appartenant à ces réseaux, comme les commissions scolaires et les centres hospitaliers. Il m'apparaît nécessaire de pouvoir vérifier l'information financière publiée à la fois par ces agences et ces établissements. Néanmoins, cela ne requiert pas que je doive le faire annuellement pour chaque entité.

1.10 Je crois qu'il est pertinent que le législateur me permette de vérifier les états financiers de toutes les entités (agences ou établissements) de ces deux réseaux notamment pour les raisons suivantes :

- Mon personnel connaîtra mieux les systèmes financiers de ces entités, leurs opérations et leur gouvernance, ce qui améliorera les travaux de vérification de l'optimisation des ressources qu'il y mènera. Il convient de souligner que ces organisations génèrent plus de la moitié des dépenses publiques à l'échelle du Québec.
- Ces entités ont été intégrées dans le périmètre comptable du gouvernement à la faveur d'une vaste réforme de sa comptabilité ; ainsi, pour une première fois, leurs opérations ont été comptabilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Mes travaux de nature financière auprès de certaines entités faciliteront certainement la vérification future des états financiers consolidés du gouvernement.

- Procédant de manière discrétionnaire, j'entends opter pour des vérifications rotatives, une approche qui minimisera mes besoins supplémentaires en personnel.
- Pour ce qui est des établissements en cause, le mode de fonctionnement envisagé, soit la vérification financière sur une base rotative et discrétionnaire par le Vérificateur général, sera similaire à celui de la Colombie-Britannique. Je pourrai ainsi m'en inspirer pour déterminer les paramètres des travaux que j'entreprendrai. J'analyserai aussi les pratiques de ceux qui, parmi mes homologues, effectuent la vérification des états financiers élaborés par certains établissements des réseaux. Les provinces concernées sont l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan.

1.11 Ma volonté d'améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses substantielles engagées par ces secteurs cruciaux de l'administration publique n'a pas fléchi et les modifications que j'ai proposées à la *Loi sur le vérificateur général* et à d'autres lois méritent d'être examinées par les parlementaires. Si elles sont accueillies favorablement, je serai à même de décider quels états financiers seront vérifiés par mon personnel et à quelle fréquence les entités feront l'objet de mes interventions. Il va de soi que mes choix seront basés sur l'importance relative de chaque mission par rapport à la surveillance exercée par l'Assemblée nationale, eu égard à mes disponibilités financières.

1.12 Les prochains mois devraient offrir aux parties prenantes l'occasion de discuter de la question et de faire progresser les travaux dans la bonne voie.

Rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée

1.13 Depuis mon entrée en fonction, je vise notamment à mettre en œuvre des moyens efficaces pour maximiser l'utilisation de mes travaux par l'Assemblée nationale, et donc pour mieux répondre aux besoins des parlementaires. Ainsi, un des objectifs de mon plan stratégique pour la période 2006-2009 est de publier des nouveaux rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée. Dans cette perspective, je souhaite, entre autres, examiner certains aspects de la gestion d'une entité qui, d'ordinaire, ne sont pas directement touchés par mes travaux de certification de l'information financière ou par mes vérifications de l'optimisation des ressources. En outre, comme une de mes orientations stratégiques consiste à favoriser une reddition de comptes rigoureuse de la part des administrations publiques, je me suis donné pour objectif d'évaluer l'application des critères reconnus concernant la qualité de l'information sur la performance présentée dans des rapports annuels de gestion.

1.14 Le chapitre 4 du présent tome est le résultat de la première vérification liée à ces deux objectifs stratégiques. Ces travaux ont été menés auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Parmi les critères expliquant le choix de cette entité, mentionnons sa taille, le fait qu'elle produit un rapport annuel de gestion et le temps écoulé depuis la dernière intervention du Vérificateur général auprès de celle-ci. Ajoutons que l'entité n'a fait l'objet d'aucune audition concernant sa gestion administrative ou ses activités depuis 2000 par la commission parlementaire compétente.

Conclusion

1.15 Pour terminer, je veux réitérer mon engagement à favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec. Pour bien remplir mon mandat, je demeurerai à l'affût des risques auxquels sont exposées les entités et je m'attarderai davantage à l'économie en matière d'acquisition et d'utilisation des ressources.

1.16 Je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale

2

Entités vérifiées :

- ministère de la Santé et des Services sociaux
- agences de la santé et des services sociaux
- établissements du réseau de la santé et des services sociaux

2.1 Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux acquièrent une multitude de biens, qui peuvent être classés parmi les équipements et le mobilier (dépenses en immobilisations) ou parmi les fournitures (dépenses de fonctionnement).

2.2 Une partie des équipements et des fournitures est utilisée pour la prestation des soins. Ces équipements et fournitures sont alors qualifiés « de nature médicale », par opposition à ceux servant à l'administration et à la gestion de l'établissement ou aux activités connexes (buanderie, cuisine).

2.3 Les établissements du réseau ont consacré, en 2006-2007, plus de 240 millions de dollars à l'acquisition d'équipements de nature médicale tandis que les fournitures de cette nature ont donné lieu, pour la même période, à des dépenses de fonctionnement de 666 millions de dollars.

2.4 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les établissements vérifiés gèrent l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale avec un souci d'économie et d'efficience, en conformité avec la réglementation. Nous voulions également vérifier si les agences de la santé et des services sociaux faisant l'objet de nos travaux ont pris les moyens nécessaires pour favoriser les regroupements d'établissements quant à l'acquisition des biens de cette nature. De plus, nous avons voulu voir si les systèmes d'information élaborés par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) permettent d'obtenir une information financière adéquate au regard des activités examinées.

2.5 Nos travaux nous amènent à conclure que les cinq établissements vérifiés ne font pas une gestion rigoureuse de leurs activités d'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale. Voici à cet égard nos principaux constats :

- Les établissements n'ont pas formalisé suffisamment leurs processus de détermination des besoins et de planification des acquisitions.
- Plusieurs des dossiers d'acquisition examinés montrent que la réglementation en vigueur n'est pas respectée et les dérogations sont rarement justifiées dans les dossiers.
- Les politiques relatives aux activités d'approvisionnement pourraient être améliorées et les établissements ne s'assurent pas que ces politiques sont totalement suivies.

- Aucun établissement n'a optimisé ses processus au regard de l'utilisation des technologies ni n'a pris toutes les mesures nécessaires pour limiter l'implication du personnel des unités de soins ; toutefois, certains sont plus avancés que d'autres à ces égards.
- Les établissements ne mesurent pas leur performance en la matière.

2.6 Par ailleurs, des lacunes ont été observées pour ce qui est des façons de faire du MSSS et des agences vérifiées. Nous avons relevé les éléments suivants :

- À l'égard des activités d'approvisionnement des établissements du réseau, le MSSS et les agences n'ont à leur disposition que peu d'information et ne font d'ailleurs pas d'analyse de ces activités. Par conséquent, ils ne peuvent ni s'assurer du respect de la réglementation et des accords de libéralisation des marchés publics ni juger de l'efficience des activités.
- En ce qui a trait à l'approvisionnement en commun, le MSSS n'a pas de politique et il n'a pas fait d'analyse depuis longtemps sur le sujet. Qui plus est, tant le ministère que les agences n'ont pas encore suffisamment de données pour apprécier si ce mode de fonctionnement est utilisé de façon optimale et pour juger de la performance des groupes d'approvisionnement.

Recommandations

2.7 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(2.43) **Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :**

- **d'élaborer et de suivre un processus de détermination des besoins en équipements médicaux et d'établissement des priorités, qui prévoit entre autres :**
  - **l'utilisation de critères pour établir les priorités d'achat ;**
  - **la production d'un plan pluriannuel d'acquisitions et sa mise à jour annuelle ;**
  - **la participation d'un comité multidisciplinaire ;**
- **d'élaborer et de suivre un processus formel et systématique d'évaluation des fournitures médicales utilisées et de normalisation, lequel comprend notamment :**
  - **la participation d'un comité multidisciplinaire ;**
  - **l'utilisation de critères d'évaluation ;**
  - **l'élaboration d'un répertoire des décisions.**

(2.44) **Nous avons recommandé au ministère d'analyser la possibilité de soutenir les établissements en matière d'approvisionnement, notamment au regard de l'évaluation des fournitures et de la normalisation.**

(2.79) Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- de voir à ce que la réglementation et leurs politiques au regard des acquisitions soient respectées, notamment :
  - que la direction remette périodiquement au conseil d'administration la liste des contrats d'approvisionnement, accompagnés de leur valeur, pour lesquels on a accordé une dérogation au régime de concurrence ;
  - que les acquisitions soient le plus souvent possible effectuées selon le régime de concurrence et qu'en cas de dérogations, les dossiers contiennent les justifications suffisantes pour soutenir les choix faits ;
  - que tous les dossiers liés aux acquisitions soient pilotés par le service de l'approvisionnement ;
  - que le processus de sélection des fournisseurs soit basé sur des critères objectifs et qu'il soit transparent et documenté ;
- de s'assurer que leurs politiques tendent à faire la promotion des principes reconnus en matière d'acquisition d'équipements et de fournitures, qu'elles favorisent l'usage de bonnes pratiques et qu'elles sont mises en application.

(2.80) Nous avons recommandé au ministère d'analyser la possibilité de soutenir les établissements relativement à l'approvisionnement, notamment sur le plan de la formation et du développement d'outils.

(2.96) Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- de maximiser l'utilisation des technologies dans le processus d'approvisionnement en fournitures médicales des unités de soins ;
- de prendre des mesures pour minimiser l'intervention du personnel des unités de soins dans le processus de réapprovisionnement en fournitures médicales et de confier les tâches qui y sont relatives aux employés du service de l'approvisionnement.

(2.97) Nous avons recommandé au ministère d'analyser l'opportunité de soutenir les établissements en matière d'approvisionnement, notamment au regard de l'utilisation accrue des technologies.

(2.110) Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- d'établir des objectifs et des indicateurs de performance en lien avec leurs activités d'approvisionnement ;
- de cumuler l'information nécessaire pour qu'ils puissent suivre leur performance quant à ces activités et apprécier l'efficience du processus ;
- d'exercer périodiquement un suivi des activités d'approvisionnement.

(2.127) Nous avons recommandé au ministère :

- de se procurer l'information qui lui permettra d'effectuer le suivi des activités d'approvisionnement du réseau ;
- de suivre les activités relatives à l'approvisionnement en commun et d'en faire une évaluation ;
- d'exiger des groupes d'approvisionnement en commun une reddition de comptes adéquate ;
- de suivre la performance des groupes d'approvisionnement en commun et de s'assurer qu'ils respectent la réglementation ;
- d'explorer la possibilité d'une centralisation de certains achats ou, du moins, d'accroître la proportion de l'approvisionnement effectué par les groupes d'approvisionnement en commun et d'en évaluer les bénéfices.

(2.128) Nous avons recommandé aux agences de la santé et des services sociaux vérifiées :

- de se procurer l'information qui leur permettra d'effectuer le suivi des activités d'approvisionnement des établissements ;
- d'exiger des groupes d'approvisionnement en commun une reddition de comptes adéquate ;
- de s'assurer de la performance des groupes d'approvisionnement en commun.

Société immobilière du Québec : planification, attribution des contrats et dépenses des dirigeants

3

3.1 La Société immobilière du Québec (SIQ) met à la disposition des ministères et des organismes publics, moyennant considération, des immeubles et leur fournit des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. Un décret gouvernemental précise quels sont les ministères et organismes assujettis qui doivent faire affaire exclusivement avec la SIQ. Au 31 mars 2007, la valeur comptable nette du parc immobilier de celle-ci était de 1,5 milliard de dollars. Pour l'exercice terminé à cette date, les revenus et les dépenses de la SIQ ont été respectivement de 621 et de 617 millions de dollars.

3.2 Notre vérification comportait les quatre objectifs de vérification suivants :

- s'assurer que la SIQ possède une bonne connaissance de ses immeubles, qu'elle planifie adéquatement les travaux d'entretien, de conservation et de rénovation et qu'elle en exerce un suivi approprié afin de préserver la durée de vie utile des immeubles ;
- savoir si les contrats sont attribués conformément à la réglementation et selon les principes de saine gestion ;
- évaluer dans quelle mesure les règles et les procédures relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion des dirigeants sont approuvées et bien suivies ;
- apprécier la qualité de sa planification stratégique et de son rapport annuel et faire des observations portant sur la gouvernance de l'entité.

Planification et suivi des travaux

3.3 Une des principales conditions pour établir une bonne planification est de bien connaître l'état général des immeubles. Nos travaux nous ont permis de formuler notamment les constats suivants à cet égard :

- La SIQ dispose de systèmes d'information contenant plusieurs données utiles à une saine gestion immobilière, mais elle ne quantifie pas le déficit d'entretien de ses immeubles ni ne détermine les seuils acceptables, pas plus qu'elle ne se fixe de cibles à atteindre ; si elle le faisait, cela lui donnerait la possibilité de dresser un portrait de l'état du parc immobilier. Pourtant, l'indice de vétusté physique d'un immeuble est un indicateur admis dans le domaine immobilier.
- Une cible reconnue dans ce domaine est de consacrer de 70 à 80 p. cent des ressources nécessaires à l'entretien préventif et de 20 à 30 p. cent, à l'entretien curatif. L'information et la documentation disponibles à la SIQ ne permettent pas d'affirmer que ces standards sont respectés.
- La SIQ n'a pas l'assurance que ses directions immobilières font de façon systématique une révision annuelle de tous les immeubles, comme cela est prévu dans ses directives. En effet, cinq des six directions immobilières visitées n'ont pas été en mesure de nous fournir tous les documents relatifs à l'évaluation de l'état des immeubles.

Attribution des contrats

3.4 Dans le cadre de ses activités, la SIQ doit faire affaire avec de nombreux fournisseurs de biens et services. Nos travaux ont consisté à examiner un échantillon aléatoire de 100 contrats et un autre de 18 contrats jugés plus risqués. Les lacunes décelées révèlent un manque de rigueur à l'égard de certaines pratiques de gestion et de règles. Nous mentionnons ci-dessous les principales :

- Pour 21 contrats supérieurs à 5 000 dollars et 58 inférieurs à cette somme, les montants estimés et inscrits dans le système n'étaient pas soutenus par une analyse complète. Cela peut amener les employés à estimer la valeur des contrats sous le seuil des appels d'offres, ce qui leur évite d'avoir à suivre les règles d'attribution.
- Pour 75 dossiers examinés, l'employé qui a pris la décision d'attribuer le contrat en est également le signataire. Nous n'avons trouvé aucune indication selon laquelle le supérieur immédiat a exercé un contrôle de supervision.
- Pour les 18 contrats jugés plus risqués, nous en avons relevé 11 pour lesquels les besoins auraient dû être mieux évalués dès le départ. Par exemple, 3 contrats de nature similaire ont été signés avec le même fournisseur sans que l'on ait lancé d'appels d'offres.

Dépenses des administrateurs et des dirigeants

3.5 Les administrateurs et les dirigeants engagent des frais de déplacement, des dépenses de fonction et des frais de réunion. En ce qui a trait aux dépenses de fonction, celles-ci sont remboursables à condition qu'elles soient raisonnables et justifiées par rapport aux fonctions exercées ainsi qu'aux mandats et à la mission de la SIQ.

3.6 Au cours des deux dernières années, les dépenses des administrateurs et des dirigeants ont totalisé environ 295 000 dollars, si l'on exclut les dépenses imputées directement aux projets et une cotisation annuelle à un club de golf.

3.7 Notre examen de ces dépenses nous a permis de constater notamment les faits suivants :

- Les frais de déplacement remboursés aux administrateurs l'ont été selon les règles en vigueur.
- Parmi les dépenses des dirigeants, 43 p. cent, soit 128 000 dollars, ne sont pas appuyées par une documentation adéquate permettant de s'assurer qu'elles sont justifiées. Par exemple :
  - les demandes relatives à 381 repas sont appuyées par des pièces justificatives qui ne comportent pas le nom des personnes invitées et qui n'indiquent pas la nature des dépenses ;
  - plusieurs dépenses du président et chef de la direction ont été supportées par la SIQ, même si la documentation n'était pas suffisante. Notons à cet égard une somme de 21 000 dollars pour des activités de golf incluant des repas souvent au cours des fins de semaine.

3.8 La direction de la SIQ affirme, quant à elle, que toutes ces dépenses ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants.

Plan stratégique

3.9 Le *Plan stratégique 2006-2009* de la Société pourrait être amélioré à plusieurs égards, ce qui permettrait de mesurer sa performance et l'atteinte de ses objectifs. D'une part, il n'aborde pas certains éléments essentiels de la gestion immobilière, comme des objectifs relatifs à l'évolution du parc immobilier et à l'état des immeubles. D'autre part, presque tous les objectifs du plan stratégique ne sont ni précis ni mesurables. Cela nuit à l'évaluation objective de la performance de la SIQ, ce qui, par conséquent, entraîne une reddition de comptes de moindre qualité.

Rapport annuel

3.10 Le rapport annuel d'activités de la Société comporte des données intéressantes portant notamment sur la répartition des immeubles selon leur vocation, la superficie, la portion en location et celle en propriété ainsi que la distribution géographique. Toutefois, l'information présentée ne permet pas au lecteur d'évaluer la performance de la SIQ. En effet, plusieurs activités importantes ne sont pas prises en compte, entre autres les activités d'entretien, de conservation et de rénovation. De plus, il manque à ce rapport l'état du parc immobilier. Enfin, il ne traite pas du plan stratégique et des résultats de la Société.

Gouvernance

3.11 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives* vise à « renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction ». La SIQ n'a pas attendu que la modification à sa loi constitutive soit apportée et a accompli des actions concrètes pour se conformer à plusieurs bonnes pratiques de gouvernance. Un nouveau président du conseil d'administration a été nommé, ce qui a permis de dissocier la fonction de président du conseil de celle du dirigeant de la SIQ. Nous invitons toutefois le conseil d'administration à établir ses exigences en matière d'information de gestion. Il se doit d'avoir l'assurance d'obtenir les éléments qui lui permettront de remplir adéquatement ses fonctions ainsi que ses obligations légales et d'exercer un meilleur contrôle sur la performance de l'entité.

Recommandations

3.12 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(3.57) Nous avons recommandé à la Société :

- de dresser un portrait complet de l'état de son parc immobilier, au moyen d'indicateurs reconnus, afin d'élaborer sa planification des travaux d'entretien, de conservation et de rénovation ;
- de calculer le déficit d'entretien de ses immeubles et d'évaluer le niveau de risque qui y est lié ;
- de compléter sa planification en tenant compte de facteurs tels que le recensement de tous les besoins, le cycle de vie des immeubles et les répercussions sur les loyers et les activités des ministères et organismes ;
- d'analyser les effets du report des projets prévus sur le déficit d'entretien ou le déficit fonctionnel ainsi que sur les ententes d'occupation ;
- de rendre compte au conseil d'administration de l'état du parc immobilier et de ses activités liées à l'entretien ainsi que de fournir plus d'information relative au degré d'avancement des travaux importants ;
- de mettre en place des contrôles structurés au regard des risques qui ont été déterminés pour s'assurer que les tâches relatives à l'entretien préventif sont effectuées.

(3.74) Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que la directive concernant les règles d'attribution est approuvée par le conseil d'administration ;
- de mettre en place des mécanismes qui lui garantiront que l'attribution des contrats est supervisée et que les règles sont respectées.

(3.90) Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que :

- toutes les dépenses des dirigeants sont appuyées par des pièces justificatives complètes ;
- la politique concernant les dépenses de fonction comporte des balises basées sur des montants raisonnables et qui tiennent compte des caractéristiques de l'entité ;
- des règles précises se rapportant aux frais de réunion sont établies ;
- les règles relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion sont approuvées par le conseil d'administration.

(3.94) Nous avons recommandé à la Société :

- d'améliorer son plan stratégique afin qu'il tienne compte de sa gestion immobilière de façon plus marquée et qu'il comporte des objectifs mesurables ainsi que des indicateurs et des cibles à atteindre ;
- d'élaborer un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs de la planification stratégique ;
- de faire, en fonction d'indicateurs et de cibles préalablement approuvés, une reddition de comptes complète au conseil d'administration sur l'atteinte des objectifs et les résultats obtenus.

(3.100) Nous avons recommandé à la Société d'améliorer sa reddition de comptes en produisant un rapport annuel complet permettant d'évaluer sa performance.

(3.105) Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que le conseil d'administration fait connaître ses exigences en matière de transfert d'information de gestion ;
- de continuer ses comparaisons avec d'autres organismes des secteurs public et privé afin de juger de sa performance et de s'inspirer des meilleures pratiques.

Commission de protection du territoire agricole du Québec : vérification relative à la gestion, à la conformité et à la reddition de comptes

4

4.1 La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) a pour mission de garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles.

4.2 En vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, elle est notamment chargée :

- de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole ;
- d'émettre un avis sur toute autre affaire qui doit lui être référée en vertu de la loi ;
- de surveiller l'application de la loi ;
- de donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet.

4.3 Nos travaux ont consisté à apprécier certains aspects de la performance de la CPTAQ, notamment par l'analyse de ses données financières et de celles ayant trait à ses principales activités. Nous avons aussi examiné de près divers éléments : la gouvernance, la gestion des ressources informationnelles, les revenus, les dépenses, l'acquisition de biens et de services ainsi que la reddition de comptes. Une attention particulière a été accordée à la conformité de la gestion avec les lois, les règlements, les politiques et les directives applicables à la CPTAQ. Nous nous sommes surtout attardés à la période d'avril 2004 à septembre 2007.

4.4 Nous avons, entre autres, relevé les faits suivants :

Analyse financière

- En cinq ans, le coût moyen par décision de la rémunération versée aux membres s'est accru de façon importante (20,1 p. cent). Cela s'explique par une hausse de la rémunération moyenne de 20,4 p. cent au cours de cette période, combinée à une productivité stable.
- La productivité du personnel autre que les membres a augmenté de 3,6 p. cent au cours des cinq dernières années.
- La CPTAQ ne procède pas à l'analyse de ses principales données financières en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion.

Gouvernance

- Le premier plan stratégique de la CPTAQ n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale.
- L'entité n'a pas récemment évalué le coût de revient de ses activités, outil essentiel à la révision de ses processus et à l'amélioration de son efficience.
- Faute d'avoir adopté une démarche globale et intégrée de gestion des risques, il lui est impossible de déterminer les actions requises pour que le niveau des principaux risques soit acceptable.
- La CPTAQ n'a pas encore mis en œuvre de travaux relatifs à la vérification interne.

Gestion des ressources informationnelles

- La CPTAQ est un acteur gouvernemental reconnu dans le domaine de la géomatique. Nous sommes toutefois d'avis que la planification des travaux en matière de ressources informationnelles a été insuffisante, notamment en ce qui a trait à l'élaboration d'un budget global avant d'amorcer le développement de ses systèmes.

Revenus

- La CPTAQ n'a pas encore revu sa politique tarifaire, comme le lui avait recommandé le Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement 2005-2006. Elle devrait s'assurer que les services sont correctement tarifés.

Dépenses

- Dans l'ensemble, les directives concernant la rémunération et la gestion de l'assiduité ont été suivies.
- Les allocations et indemnités maximales spécifiées dans les directives gouvernementales à l'égard des frais de déplacement ont été respectées.
- Les frais de fonction analysés ne comportaient aucune irrégularité. Cependant, la quasi-totalité de ceux-ci ont été remboursés sans que les circonstances, la nature de l'évènement et le nom des personnes présentes soient précisés.

Acquisition de biens et de services

- La gestion des contrats doit être améliorée par une planification plus rigoureuse des besoins et un suivi adéquat.

Reddition de comptes

- Le rapport annuel de gestion ne fournit pas toute l'information nécessaire pour évaluer la performance de l'entité à l'égard de sa mission ; entre autres, on y trouve peu d'indicateurs pour mesurer l'atteinte des cibles y afférentes. Néanmoins, les résultats des actions qu'elle accomplit sont abondamment documentés.
- La CPTAQ ne présente pas les résultats ayant trait à tous les engagements énoncés dans sa *Déclaration de services aux citoyens* ; c'est le cas des délais relatifs aux demandes à caractère collectif. Elle n'a pas établi de plan d'action pour ce qui est des engagements qu'elle n'a pas respectés.
- Pour les quatre derniers exercices, la CPTAQ a déposé son rapport annuel de gestion après l'échéance fixée par la *Loi sur l'administration publique*.

4.5 Somme toute, nous ne pouvons nous prononcer sur la performance de la CPTAQ, compte tenu des informations qu'elle a publiées et de celles que nous avons recueillies.

Recommandations

4.6 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(4.25) Nous avons recommandé à la Commission de procéder régulièrement à l'analyse de ses données financières en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion.

(4.37) Nous avons recommandé à la Commission :

- d'actualiser le document décrivant la délégation de pouvoir en s'assurant qu'il reflète adéquatement les rôles et les responsabilités de chacun ;
- d'établir son plan stratégique en veillant à ce qu'il soit déposé à l'Assemblée nationale ;
- de préparer un document de planification annuelle et d'en assurer le suivi ;
- de recenser et d'analyser ses principaux risques et de déterminer les actions requises pour que leur niveau soit acceptable ;
- de donner suite à ses intentions quant à la réalisation d'activités adéquates en matière de vérification interne ;
- d'effectuer le suivi budgétaire de toutes ses dépenses ;
- d'établir le coût de revient de ses principales activités.

(4.43) Nous avons recommandé à la Commission de se doter d'un plan directeur des technologies de l'information comportant notamment les budgets requis ainsi qu'un échéancier complet et d'exercer un suivi rigoureux à l'égard de ces deux aspects.

(4.45) Nous avons recommandé à la Commission de revoir sa politique tarifaire afin de s'assurer que les services visés sont correctement tarifés.

(4.50) Nous avons recommandé à la Commission de compléter et de clarifier ses lignes directrices sur les frais de déplacement et de s'assurer qu'elles sont suivies.

(4.54) Nous avons recommandé à la Commission :

- d'adopter une politique afin de préciser les circonstances et événements donnant droit au remboursement de frais de fonction ainsi que la nature des frais admissibles ;
- d'obtenir et de conserver les pièces justificatives appropriées.

(4.69) Nous avons recommandé à la Commission :

- d'évaluer avec rigueur ses besoins relatifs à l'acquisition de biens et de services ;
- de veiller à ce que la réglementation ayant trait à la sollicitation des fournisseurs soit respectée ;
- d'exercer un suivi adéquat concernant la réalisation des contrats.

(4.72) Afin d'améliorer la qualité de l'information sur la performance présentée dans son rapport annuel de gestion, nous avons recommandé à la Commission :

- de se focaliser sur les aspects importants liés à sa mission et de répondre aux besoins des utilisateurs du rapport ;
- d'améliorer et de préciser l'information comparative tout en expliquant les écarts significatifs y afférents ;
- de déposer son rapport dans les délais prescrits ;
- d'exposer les actions envisagées pour respecter les délais prévus dans sa *Déclaration de services aux citoyens* et de rendre compte sur la même base que celle servant d'assise à la déclaration.

Soutien financier aux entreprises culturelles

5

Entités vérifiées :

- Société de développement des entreprises culturelles
- Revenu Québec
- ministère des Finances du Québec
- ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine

5.1 Depuis plusieurs années, le gouvernement québécois soutient financièrement les entreprises culturelles[1]. Celles-ci œuvrent dans divers domaines, dont voici les principaux : cinéma et production télévisuelle ; musique et variétés ; livre ; métiers d'art. Elles mènent des activités de création, de production ainsi que de diffusion d'œuvres et de spectacles québécois.

5.2 Le soutien financier aux entreprises culturelles prend plusieurs formes :

- une aide financière allouée sous la forme d'un investissement, qui pourra être récupéré selon la rentabilité du projet. Cette aide peut aussi consister en une subvention ou en une aide remboursable ;
- des mesures fiscales correspondant à des crédits d'impôt remboursables sur les coûts de main-d'œuvre liés à la création et à la production des œuvres ;
- des services de financement offerts aux entreprises des secteurs de la culture et des communications, y compris le financement « intérimaire » des crédits d'impôt.

5.3 En 2006-2007, le soutien financier destiné aux entreprises culturelles a été de 56,6 millions de dollars pour l'aide financière, de 125,3 millions pour les mesures fiscales et de 26,2 millions pour les services de financement, dont 8,8 millions pour le financement intérimaire des crédits d'impôt.

5.4 Les principales entités concernées par le soutien financier aux entreprises culturelles sont la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC), Revenu Québec, le ministère des Finances du Québec (MFQ) et le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF).

5.5 Nos travaux visaient à nous assurer que le soutien financier accordé aux entreprises culturelles est conforme aux règles applicables et aux principes de saine gestion. Nous nous sommes surtout attardés aux activités menées de 2002-2003 à 2006-2007.

---

1. Aux fins de notre rapport, l'entreprise qui demande un crédit d'impôt est désignée dans le texte par le terme « société ».

5.6 Nos résultats de vérification montrent que :

- La SODEC exerce certaines responsabilités relativement à des mesures fiscales qui lui ont été attribuées lors de discours sur le budget ou au moyen de bulletins d'information produits par le MFQ, mais sans que ces responsabilités lui aient été dévolues par sa loi constitutive. Le montant des crédits d'impôt estimé par la SODEC pour ces mesures s'est élevé à 140 millions de dollars pour la période vérifiée, soit de 2002-2003 à 2006-2007. La SODEC facture des honoraires à l'égard des mesures fiscales et des programmes d'aide financière sans qu'aucune loi ne l'habilite à le faire, lesquels honoraires s'élèvent à environ 1,6 million de dollars par année. En décembre 2007, le MFQ a annoncé que le gouvernement avait l'intention de proposer une loi-cadre qui permettrait de régulariser ces situations.
- À certains égards, le soutien financier accordé n'a pas été géré par les entités concernées selon les règles applicables et les principes de saine gestion, notamment pour les raisons suivantes :
  - Certaines règles relatives aux programmes d'aide financière et aux mesures fiscales ne sont pas suffisamment précises pour encadrer convenablement la prise de décision quant au choix des projets et à la détermination du montant d'aide. Par exemple, dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle, les règles renferment plusieurs critères à prendre en compte lors de l'évaluation d'une demande d'aide. Toutefois, il n'y a pas d'indications sur l'importance à y accorder lorsqu'il faut faire un choix parmi tous les projets admissibles et on ne décrit pas non plus comment établir le montant d'aide.
  - Pour plusieurs des dossiers examinés, tant à la SODEC qu'à Revenu Québec, les décisions ne sont pas suffisamment étayées dans les dossiers d'analyse. Celles-ci touchent notamment l'admissibilité des entreprises et des projets, la sélection des projets et la valeur du soutien accordé. Ainsi, il y a un risque que la SODEC et Revenu Québec accordent un soutien à des entreprises qui ne répondent pas aux conditions d'admissibilité. Nous avons relevé des cas où le soutien n'aurait pas dû être accordé. Par exemple, une entreprise ne répondait pas aux critères d'un des volets du programme en vertu duquel elle a reçu une aide de la SODEC de 365 000 dollars au cours des cinq dernières années.
  - En matière de mesures fiscales, les révocations de décisions préalables par la SODEC, décisions permettant d'obtenir les crédits d'impôt remboursables, n'ont pas systématiquement donné lieu à la récupération des crédits accordés par Revenu Québec. Dans les faits, la SODEC accuse du retard dans la délivrance des révocations et Revenu Québec, dans l'application de l'impôt spécial découlant de ces révocations.
  - La vérification de Revenu Québec comporte des lacunes quant au traitement des corrections provenant de l'Agence du revenu du Canada et la SODEC n'effectue pas de vérification directement dans les entreprises.

- Depuis au moins une dizaine d'années, la SODEC n'a pas effectué d'évaluation des programmes d'aide financière et la SODEC ainsi que le MFQ ne l'ont pas fait pour les mesures fiscales, sauf pour le crédit d'impôt associé à l'édition de livres.
- Le plan stratégique de la SODEC inclut des indicateurs relativement à la plupart des objectifs, mais il ne comporte pas de cibles, ce qui ne permet pas une évaluation adéquate de l'atteinte de ces objectifs.
- Le suivi exercé par la SODEC pour s'assurer que les conditions exigées lors de l'attribution d'une aide financière sont respectées est, quant à lui, adéquat dans la plupart des cas. De même, la gestion du financement intérimaire accordé par la SODEC à l'égard des crédits d'impôt est appropriée.

Recommandations

5.7 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(5.37) Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec de prendre les mesures nécessaires et à la Société de développement des entreprises culturelles de poursuivre ses démarches, pour régulariser la situation à l'égard :

- de l'habilitation de la Société à assumer les responsabilités afférentes aux mesures fiscales ;
- de la réglementation portant sur les paramètres d'admissibilité des projets aux mesures fiscales (adoption de la réglementation et, le cas échéant, mise à jour).

(5.38) Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec et à la Société de développement des entreprises culturelles de prendre les mesures nécessaires pour régulariser la situation à l'égard de la facturation d'honoraires effectuée par la Société.

(5.42) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer que l'ensemble des modalités d'attribution de l'aide financière sont suffisamment précises pour encadrer convenablement la prise de décision ainsi que le suivi.

(5.54) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer du respect des conditions d'admissibilité se rapportant aux programmes d'aide financière.

(5.68) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles :

- de mieux documenter ses décisions quant au choix d'un projet et à l'établissement du montant accordé ;

- de définir, dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle, ce qu'elle entend par un meilleur équilibre dans le partage des risques financiers entre les différents investisseurs, notamment le producteur, afin de s'assurer que ce dernier assume une part appropriée de ces risques selon les caractéristiques du projet.

(5.76) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer qu'elle récupère les sommes qu'elle est en droit de recouvrer sur ses investissements.

(5.80) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles et à Revenu Québec de proposer au ministère des Finances du Québec de revoir certaines modalités d'attribution liées aux mesures fiscales afin qu'elles permettent d'encadrer convenablement la prise de décision.

(5.86) Nous avons recommandé à Revenu Québec d'exercer le rôle qui lui est dévolu quant à l'admissibilité des sociétés.

(5.90) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer que les modalités précisées dans les mesures fiscales sont respectées.

(5.104) Nous avons recommandé à Revenu Québec de démontrer dans ses dossiers que les crédits réclamés le sont pour des dépenses qui sont admissibles.

(5.111) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de traiter avec diligence les certifications finales dans le but de déterminer le plus tôt possible les décisions préalables qui devront être révoquées, le cas échéant.

(5.112) Nous avons recommandé à Revenu Québec d'appliquer avec diligence l'impôt spécial se rapportant aux révocations délivrées par la Société de développement des entreprises culturelles.

(5.117) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de procéder a posteriori à des vérifications, dans les entreprises où elle le juge nécessaire, des dépenses relatives aux programmes d'aide afin de s'assurer qu'elles sont admissibles.

(5.118) Nous avons recommandé à Revenu Québec de mieux connaître la nature des travaux effectués par l'Agence du revenu du Canada et de vérifier que les corrections transmises par cette dernière s'appliquent au crédit d'impôt provincial.

(5.123) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de procéder à l'évaluation de ses programmes d'aide financière et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

(5.124) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles et au ministère des Finances du Québec de procéder à l'évaluation des mesures fiscales pour lesquelles la Société exerce des responsabilités et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

(5.128) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de se doter d'indicateurs accompagnés de cibles afin de mesurer l'atteinte des objectifs du plan stratégique et d'en rendre compte.

(5.132) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de poursuivre ses démarches pour que les administrateurs soient nommés avec diligence, et ce, de façon à respecter sa loi.

Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement

6

Introduction

6.1.1 Le Vérificateur général du Québec s'est notamment donné l'objectif, dans son *Plan stratégique 2006-2009*, d'informer l'Assemblée nationale du déroulement des grands projets d'immobilisations mis en œuvre par le gouvernement.

6.1.2 Cet objectif découle de l'intérêt manifeste des élus à l'égard de tels projets, étant donné l'ampleur des fonds publics qu'ils nécessitent. Le Vérificateur général souhaite favoriser le contrôle parlementaire par la vigie qu'il exerce en la matière.

6.1.3 Le rapport annuel fait donc place à ce chapitre, qui communique pour une première fois aux lecteurs le fruit de notre vigie relative au Dossier de santé du Québec. Outre une vue d'ensemble, les paragraphes suivants présentent nos constatations et nos recommandations concernant ce vaste chantier.

Dossier de santé du Québec

6.2.1 En mars 2006, le gouvernement du Québec et Inforoute Santé du Canada (ISC) ont lancé conjointement le projet Dossier de santé du Québec (DSQ), lequel vise la mise en place de la technologie destinée à assurer la circulation de certains renseignements cliniques sur l'ensemble du territoire québécois, et ce, de manière sécuritaire. Ce nouvel outil de travail rendra accessibles aux professionnels de la santé, en temps réel, des données pertinentes pour le suivi et la prise en charge des patients.

6.2.2 Le gouvernement du Québec entend affecter 563 millions de dollars à ce vaste chantier qu'il compte mener à bien en quatre ans, soit de 2006 à 2010. ISC versera une quote-part maximale de 303 millions de dollars, l'État québécois supportant le reste du financement, ce qui représente une somme de 260 millions. La propriété des 13 projets liés au DSQ ainsi que des actifs y afférents est confiée à différentes entités du réseau de la santé et des services sociaux.

6.2.3 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a bien démarré le projet en créant une structure de gouvernance officielle, qui inclut un bureau de projet (le Bureau du DSQ) placé sous la responsabilité d'un sous-ministre associé. Pareille initiative vient confirmer l'engagement du ministère à l'égard de la réussite du DSQ.

6.2.4 Nos travaux de vérification montrent que l'échéancier retenu par le MSSS est ambitieux, compte tenu des facteurs suivants :

- la portée de cette opération ;
- les nombreux projets qu'elle englobe ;
- les projets externes au DSQ, qui constituent des préalables au bon fonctionnement de cet outil de travail ;
- enfin, le contexte même de sa mise en œuvre.

6.2.5 Notre vigie fait état d'un risque élevé concernant la difficulté de respecter les échéances, risque dont est conscient le Bureau du DSQ.

6.2.6 Au sujet des coûts, on prévoit qu'il faudra effectuer des investissements – en plus des 563 millions de dollars déjà affectés au projet – pour assurer la mise en œuvre du DSQ. Estimés par le Bureau à 327 millions de dollars, ces investissements préalables, sous la responsabilité du ministère, serviront également de base à l'informatisation des processus cliniques du réseau, le DSQ en étant la première étape. Par ailleurs, d'autres coûts nécessaires à son fonctionnement n'ont pas été pris en compte.

6.2.7 En ce qui a trait à l'acquisition de biens et de services, nous avons relevé des cas de non-conformité aux règles gouvernementales. Ainsi, pour l'appel d'offres du projet Visualiseur du Dossier de santé électronique (DSE), nous sommes d'avis que l'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS) de Montréal, agissant à titre de mandataire officiel au nom et pour le compte du MSSS, aurait dû employer les règles applicables à ce dernier en matière d'acquisition de biens et de services. Or, elle a suivi ses propres règles et attribué le contrat au seul soumissionnaire qui s'est finalement qualifié, au lieu d'appliquer les règles auxquelles le MSSS est assujetti. Si celles-ci

avaient été observées, un autre soumissionnaire aurait pu se qualifier. Par ailleurs, le contrat de 111 millions de dollars relatif à ce projet a été signé en février 2008 entre l'ASSS de Montréal et le fournisseur retenu, ce qui n'est pas conforme à l'appel d'offres, qui prévoyait la conclusion d'un contrat entre le MSSS et le fournisseur.

6.2.8 Le MSSS ne partage pas notre avis. Il considère que l'ASSS de Montréal n'avait pas à suivre les règles relatives aux appels d'offres et aux contrats du MSSS en vertu d'un article de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* spécifiant ceci : « Le ministre définit les orientations et les standards en matière d'actifs informationnels en soutien à la gestion du réseau de la santé et des services sociaux et les agences sont responsables de leur mise en œuvre dans le réseau de la santé et des services sociaux. » Nous n'endossons pas cette position.

6.2.9 Enfin, la reddition de comptes auprès du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale peut être améliorée. En effet, même si le Conseil aurait dû recevoir trois bilans jusqu'à maintenant, seul le premier lui a été remis dans les temps. Pour ce qui est du deuxième bilan – le dernier produit –, il a été déposé avec huit mois de retard et ne contenait pas toute l'information demandée.

6.2.10 Le Bureau du DSQ a adopté de saines pratiques concernant les processus de planification et de suivi de même que de la gestion des risques. Il convient néanmoins de rajuster le tir à certains égards pour favoriser davantage la réussite du projet. Compte tenu de l'envergure des travaux requis pour mettre en œuvre le DSQ et du nombre de parties prenantes, il y a lieu de rester des plus attentifs quant aux risques mentionnés dans notre rapport de vigie.

Recommandations

6.2.11 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(6.2.43) **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que tous les partenaires du Dossier de santé du Québec ont accès à une instance leur permettant de faire valoir leurs préoccupations.**

(6.2.68) **Nous avons recommandé au ministère :**

- **d'obtenir l'engagement officiel des parties prenantes du Dossier de santé du Québec ;**
- **de s'assurer que toutes les ententes avec les propriétaires et les fournisseurs de projet sont signées avant d'amorcer les travaux relatifs à la réalisation des projets ;**
- **de poursuivre ses efforts dans la mise en place de mesures d'atténuation pour gérer le risque lié au respect de l'échéancier ;**
- **de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances ;**
- **de disposer d'information suffisante pour relever les écarts importants par rapport au projet initial, le cas échéant, et en évaluer les répercussions.**

(6.2.80) Nous avons recommandé au ministère :

- de prendre les moyens nécessaires pour disposer d'une vue d'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec ;
- de déterminer clairement les règles d'acquisition que ses partenaires doivent suivre lors du processus d'appel d'offres et d'évaluation des propositions.

(6.2.92) Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés ;
- de convenir des sources de financement pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.

(6.2.102) Nous avons recommandé au ministère :

- d'effectuer, comme cela est prescrit dans la décision du Conseil des ministres, une reddition de comptes conforme et en temps opportun ;
- de produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale permettant d'avoir une information complète sur le déroulement du Dossier de santé du Québec.

Portrait du réseau de la santé et des services sociaux

7

Introduction

7.1 Les sommes investies par le gouvernement du Québec dans le réseau de la santé et des services sociaux se sont chiffrées à plus de 23 milliards de dollars[1] en 2007-2008. De plus, la transformation qui a touché le réseau a eu beaucoup d'ampleur et son organisation est très complexe. Tous ces éléments justifient le choix qu'a fait le Vérificateur général d'en tracer le portrait global et de le déposer à l'Assemblée nationale, à l'intention des parlementaires et des citoyens.

7.2 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a pour « mission de maintenir, d'améliorer et de restaurer la santé et le bien-être des Québécoises et des Québécois en rendant accessibles un ensemble de services de santé et de services sociaux, intégrés et de qualité, contribuant ainsi au développement social et économique du Québec ». Ainsi, le système public de santé et de services sociaux québécois permet d'offrir chaque jour de l'aide et des soins professionnels à des milliers de gens, que ce soit dans les établissements, les cliniques médicales, les cabinets privés ou encore dans leur milieu de vie.

1. Ces sommes représentent 39 p. cent du budget du gouvernement du Québec et, si l'on exclut le service de la dette du budget global, 44 p. cent.

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

8

Introduction

8.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

8.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

8.1.3 Le tableau 1 indique les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

Tableau 1
Suivis dont traite le présent tome

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Suivi intitulé « Activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux » :	
• Coordination et financement de la recherche en santé et de la recherche sociale	1998-1999, tome II, chapitre 3
• Gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche	2000-2001, tome I, chapitre 4
Services de garde en milieu scolaire	2000-2001, tome II, chapitre 7

8.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 67 recommandations. Nous avons constaté que des progrès satisfaisants ont été réalisés, c'est-à-dire que ces recommandations ont été complètement ou largement appliquées, dans 80 et 59 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

Activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation[1], du Fonds de la recherche en santé du Québec, du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture[2] et d'établissements du réseau

8.2.1 Nous avons procédé au suivi simultané de deux vérifications de l'optimisation des ressources portant sur la recherche. La première, effectuée en 1998-1999, concernait la coordination et le financement de la recherche en santé et de la recherche sociale ; la deuxième, datant de 2000-2001, touchait la gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche.

8.2.2 Nous avons mené nos travaux de suivi auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) et de deux établissements dotés d'un centre de recherche en santé, soit le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et le Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ). Ils ont pris fin en décembre 2007.

8.2.3 La première vérification, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, avait d'abord pour but de nous assurer que le MSSS orientait et coordonnait les activités des différents acteurs dans la recherche en santé et la recherche sociale selon les orientations gouvernementales. Nous cherchions aussi à déterminer si les organismes subventionnaires, soit le FRSQ et le CQRS, attribuaient les fonds disponibles pour cette recherche de manière à favoriser l'utilisation optimale des sommes investies. De plus, nous voulions nous assurer que le MSSS, le FRSQ et le CQRS effectuaient une reddition de comptes complète et en temps opportun eu égard à cette recherche au Québec. [...]

1. Le ministère assume les responsabilités auparavant dévolues au ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
2. Le Fonds assume les responsabilités auparavant dévolues au Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS).

8.2.4 Quant à la deuxième vérification, ses résultats apparaissent au chapitre 4 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Elle visait à nous assurer que les établissements dotés d'un centre de recherche en santé possédaient les mécanismes nécessaires à la saine gestion des ressources qu'ils consacraient à la recherche ainsi qu'à la gestion de l'éthique de la recherche impliquant des personnes. De plus, nous voulions vérifier si les conseils d'administration de ces établissements disposaient d'une information complète sur les activités de recherche, la gestion de l'éthique et les retombées de la recherche, et si la reddition de comptes à ces égards était pertinente. [...]

8.2.5 Lors de nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires du MSSS, du MDEIE, du FRSQ, du FQRSC et de deux des trois établissements que nous avions vérifiés à l'époque, soit le CHUM et le CHUQ. Nous devons spécifier que, depuis nos deux vérifications initiales, plusieurs responsabilités ont changé de mains. Maintenant, certaines responsabilités qui relevaient du MSSS sont assumées par le MDEIE dont le ministre est également en charge du FRSQ et du FQRSC. [...]

8.2.6 Nous n'avons pas effectué le suivi de toutes les recommandations. Nous avons retenu celles qui nous paraissaient avoir le plus d'impact sur les activités de recherche. Ainsi, nous nous sommes arrêtés aux sujets suivants : le cadre organisationnel de la recherche, le financement de la recherche, le partage des responsabilités et les règles de gestion, la gestion des ressources consacrées à la recherche, la gestion de l'éthique (le rôle et le fonctionnement des comités d'éthique de la recherche), la propriété intellectuelle et les retombées économiques ainsi que les entreprises dérivées et les conflits d'intérêts.

8.2.7 Au total, nous avons vérifié l'application de 35 des 48 recommandations formulées à l'époque. [...] De plus, en ce qui regarde les responsabilités qui ont été transférées, nous avons vérifié les progrès concernant chacune des recommandations auprès des entités qui en sont maintenant responsables.

[...]

Conclusions générales

8.2.9 Nos travaux de suivi nous amènent à conclure que beaucoup de progrès ont été réalisés relativement à la gestion des activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux. En effet, 80 p. cent des recommandations dont nous avons fait le suivi ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Par exemple, nous avons noté des progrès satisfaisants concernant toutes celles qui portaient sur la planification de la recherche en santé et de la recherche sociale, le partage des responsabilités et les règles de gestion, la gestion de l'éthique, la propriété intellectuelle et les retombées économiques ainsi que sur les entreprises dérivées et les conflits d'intérêts. Nous avons également noté des progrès satisfaisants quant à la plupart des recommandations sur le rôle du MSSS à l'égard des établissements de son réseau, sur la gestion des programmes et des demandes relatifs au financement de la recherche ainsi que sur la gestion des ressources consacrées à la recherche.

8.2.10 Il reste toutefois des actions à entreprendre pour corriger les lacunes soulevées à l'époque car sept de nos recommandations ont fait l'objet de progrès insatisfaisants. Ainsi, les efforts fournis par les acteurs se sont avérés insuffisants pour ce qui touche les recommandations sur l'information globale sur la recherche et certaines autres se rapportant au rôle du MSSS à l'égard des établissements de son réseau. En particulier, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour revoir les exigences relatives à la recherche dans le rapport financier annuel des établissements. Des gestes devront également être posés pour ce qui regarde le suivi financier des subventions attribuées par le FRSQ ainsi que l'évaluation financière des projets et leur suivi par les établissements.

8.2.11 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune de ces recommandations en fonction des entités visées.

Tableau 1
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Cadre organisationnel de la recherche		
Information globale sur la recherche		
Compléter son information sur la recherche en dressant un portrait global du financement, en répertoriant des données sur les activités de recherche associées à des indicateurs pertinents à leur évaluation et intégrer cette information au processus de planification et de financement. (3.47*)		MSSS
Systèmes d'information		
Assurer avec les ministères et organismes concernés l'harmonisation des systèmes d'information. (3.47)		MDEIE MSSS
Planification de la recherche en santé et de la recherche sociale		
Politique de la santé et du bien-être		
S'assurer que les besoins de recherche identifiés dans la Politique de la santé et du bien-être font l'objet d'un plan d'action et d'un suivi systématique. (3.54)	MSSS	
Plans triennaux des organismes subventionnaires – FRSQ		
Prendre les mesures nécessaires afin que le plan triennal soit approuvé par le gouvernement et qu'il soit déposé à l'Assemblée nationale, comme cela a été prévu par la loi. (3.61)	MDEIE FRSQ	
S'assurer que son prochain plan triennal soit assorti d'objectifs précis et mesurables, d'indicateurs de rendement et d'un plan d'action complet pour sa mise en œuvre, incluant notamment les mesures pour favoriser le transfert des connaissances. (3.62)	FRSQ	
Rôle du ministère de la Santé et des Services sociaux quant aux établissements de son réseau		
Ententes contractuelles et désignation universitaire		
Exercer un suivi périodique des contrats d'affiliation et de services. (3.74)	MSSS	
Obtenir les informations pertinentes qui lui permettent d'accorder une désignation universitaire et d'évaluer l'atteinte des objectifs ministériels quant aux pôles de recherche et à la masse critique de ressources. (3.74)	MSSS	
Prendre les mesures appropriées pour donner suite à l'étude sur la désignation d'établissement dans le secteur social. (3.74)		MSSS
Frais directs et indirects de la recherche et contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités contractuelles		
Réviser ses règles relatives aux frais indirects de la recherche en tenant compte de la Politique québécoise de la science et de l'innovation. (4.92)	MSSS	
Étayer le bien-fondé du taux de la contribution additionnelle demandée à l'entreprise privée. (3.79)	MSSS	
Assurer le suivi de l'application de sa politique administrative relative à la contribution demandée à l'entreprise privée. (3.79)	MSSS	
Définir ce qu'il entend par frais indirects. (3.84)	MSSS	
Obtenir auprès des établissements concernés une évaluation des frais indirects selon les critères qu'il aura définis. (3.84)	MSSS	
Rapport financier annuel des établissements		
Revoir les exigences relatives à la recherche dans le rapport annuel des établissements afin d'obtenir l'information nécessaire à l'exercice de ses responsabilités. (3.89)		MSSS

Tableau 1
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Financement de la recherche		
Gestion des programmes		
Harmoniser leurs programmes de financement en concertation avec le Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR). (3.102)	MDEIE FRSQ FQRSC	
Revoir le financement des centres et instituts de recherche concernant le budget de base et le budget clinique afin de tenir compte de leurs caractéristiques et de leur performance. (3.102)		FRSQ
Poursuivre ses efforts afin de revoir le financement des centres de recherche. (4.91)		
Clarifier le statut du chercheur de concert avec les organismes subventionnaires et les autres ministères concernés. (3.102)	MSSS MDEIE FRSQ FQRSC	
Gestion des demandes		
Adapter les processus d'évaluation des demandes de financement en fonction des caractéristiques des programmes et des sommes disponibles de façon à rationaliser les efforts qui y sont consacrés, tout en préservant un degré élevé d'objectivité. (3.111)	FRSQ FQRSC	
Suivi financier et scientifique		
Obtenir l'assurance que les subventions octroyées sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été consenties. (3.116 et 4.91)		FRSQ
Accentuer ses efforts pour assurer le suivi scientifique des projets subventionnés. (3.116)	FQRSC	
Partage des responsabilités et règles de gestion		
Adopter un cadre réglementaire pour les activités de recherche et mettre en œuvre l'ensemble des mesures prévues dans le plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du ministère de la Santé et des Services sociaux. (4.40)	Établissements**	
S'assurer de la mise en place des mesures prévues dans le plan d'action, en faire l'évaluation et soutenir les centres hospitaliers dans leur démarche. (4.41)	MSSS	
Gestion des ressources consacrées à la recherche		
Activités de recherche		
Instaurer une déclaration obligatoire des activités de recherche par les chercheurs afin d'évaluer tous les travaux qui se déroulent dans leurs murs. (4.72)	Établissements	
Évaluation financière		
Effectuer une évaluation financière des projets, incluant l'ensemble des frais directs, et en faire le suivi. (4.72)		Établissements
Gestion fiduciaire des fonds		
Assurer une gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche. (4.72)	Établissements	
Soutien à la recherche		
Frais de fonctionnement d'un centre de recherche et frais reliés aux installations et à l'administration générale		
Évaluer les frais de fonctionnement de leur centre de recherche et les frais reliés aux installations et à l'administration générale afin d'en assurer un financement adéquat. (4.93)	Établissements	

Tableau 1
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Utiliser les sommes reçues dans le cadre du programme de financement des centres de recherche du Fonds de la recherche en santé du Québec selon les règles stipulées par cet organisme. (4.93)	Établissements	
Contribution de l'entreprise privée		
Percevoir une contribution additionnelle pour chaque contrat de recherche conclu avec l'entreprise privée. (4.93)	Établissements	
Gestion de l'éthique		
Rôle des comités d'éthique de la recherche		
Préciser le mandat de leurs comités d'éthique de la recherche et le diffuser. (4.106)	CHUQ	
Fonctionnement des comités d'éthique de la recherche		
Approbation des projets et surveillance éthique		
S'assurer que les exigences des comités d'éthique de la recherche sont suffisantes, adéquates, bien documentées et diffusées. (4.129)	Établissements	
S'assurer que les comités d'éthique de la recherche obtiennent l'information qui leur est nécessaire à l'approbation de tous les projets et au suivi des travaux, et qu'ils effectuent une surveillance éthique continue. (4.129)	Établissements	
S'assurer que la confidentialité des données recueillies lors des travaux de recherche est protégée. (4.129)	Établissements	
Valorisation des résultats de la recherche		
Propriété intellectuelle et retombées économiques		
Se doter de politiques et de mécanismes en matière de protection de la propriété intellectuelle, en tenant compte de la Politique québécoise de la science et de l'innovation, afin de favoriser la valorisation des résultats de la recherche et d'obtenir leur juste part des droits et des redevances qui en découlent. (4.162)	Établissements	
S'assurer que leurs règles en matière de propriété intellectuelle sont harmonisées avec celles des universités. (4.162)	Établissements	
Entreprises dérivées et conflits d'intérêts		
Mettre en place des mécanismes appropriés de gestion des conflits d'intérêts et des ressources du centre utilisées par des entreprises dérivées, et en assurer le respect. (4.173)	Établissements	
Total des recommandations	**28**	**7**
Pourcentage des recommandations	**80 %**	**20 %**

* Les numéros de paragraphe entre parenthèses reprennent ceux des vérifications initiales.

** Il s'agit du CHUM et du CHUQ.

Services de garde en milieu scolaire

Travaux effectués auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, de commissions scolaires et d'établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire

8.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)[1] ainsi que de 31 commissions scolaires et de 50 services de garde en milieu scolaire choisis de façon aléatoire parmi 7 directions régionales du ministère. Nos travaux ont pris fin en décembre 2007.

8.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 7 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, avait d'abord pour but de nous assurer que l'accessibilité des services satisfaisait aux besoins. Un autre de nos objectifs consistait à évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des installations était sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants. Nous voulions aussi nous assurer que les membres du personnel des services de garde avaient les connaissances et les compétences requises par leur tâche. Nous souhaitions vérifier que les programmes d'activités répondaient aux objectifs de développement des enfants tout en étant complémentaires de la réalité scolaire. Nous cherchions à déterminer si le financement des services de garde concourait à leur saine gestion. Nous désirions obtenir l'assurance que le ministère, les commissions scolaires et les écoles primaires avaient mis en place un encadrement favorisant la saine gestion des services de garde. Enfin, nous voulions déterminer si l'information de gestion disponible était pertinente et si elle permettait d'évaluer la performance des écoles en matière de gestion des services de garde en milieu scolaire.

8.3.3 Nous avons mené nos travaux de suivi auprès du ministère, de 18 commissions scolaires et de 25 services de garde choisis parmi ceux qui avaient fait l'objet de la vérification de 2000-2001.

8.3.4 Notons que cinq recommandations formulées alors ne sont pas abordées dans le présent suivi. D'abord, comme nos travaux ont porté sur les écoles qui offrent un service de garde, nous n'avons pas fait le suivi de deux recommandations qui s'adressaient à celles qui n'avaient pas de service de garde afin qu'elles évaluent la pertinence d'en exploiter un. Ensuite, nous avons traité au niveau des écoles seulement une recommandation aux commissions scolaires et aux écoles portant sur l'environnement physique des services de garde. Enfin, nous ne nous sommes pas intéressés à deux autres d'entre elles qui s'appliquaient à un faible nombre d'écoles lors de la vérification initiale et qui figuraient dans la section « Programme d'activités ». Le but de la première était plus particulièrement de s'assurer que le programme d'activités offert par le service de garde permettait l'atteinte de ses objectifs quant au développement global des enfants ; la deuxième

1. À l'époque, le nom de l'entité était « ministère de l'Éducation ».

visait à moduler le taux d'encadrement pour satisfaire les besoins de tous les enfants du service de garde.

Conclusions générales

8.3.5 Notre suivi révèle que, depuis la vérification initiale, des progrès satisfaisants ont été accomplis relativement aux recommandations portant sur l'accessibilité, sur la sécurité et la santé, sur la formation du personnel ainsi que sur la gestion financière. À l'opposé, nous avons noté des progrès insatisfaisants à l'égard du programme d'activités ainsi que des cadres de gestion et de reddition de comptes.

8.3.6 Ainsi, la plupart des services de garde acceptent maintenant tous les enfants et s'organisent pour satisfaire toutes les demandes de fréquentation régulière et de fréquentation sporadique. Ils établissent davantage de règles relatives à la sécurité, à la santé et à l'hygiène. Au chapitre de la formation du personnel, des programmes structurés ont été mis sur pied. Quant à la gestion financière, les commissions scolaires font une redistribution plus équitable des allocations entre les services de garde.

8.3.7 Toutefois, les écoles n'ont pas rédigé de programme d'activités précisant les objectifs du service de garde et les activités contribuant à leur atteinte. De même, comme il y a peu d'études évaluatives sur la qualité des services, il y a peu de redditions de comptes à ce sujet.

8.3.8 De façon globale, nous avons constaté que 59 p. cent des recommandations formulées à l'époque ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Même si dans l'ensemble nous jugeons les progrès satisfaisants pour ce qui regarde une recommandation, certaines commissions scolaires ou écoles peuvent néanmoins ne pas y avoir répondu adéquatement. Nous incitons donc les entités concernées à poursuivre leurs efforts.

8.3.9 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

Tableau 1
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Accessibilité		
Évaluer périodiquement la pertinence d'exploiter des services de garde dans les écoles qui n'offrent pas encore ce service.	CS	
Évaluer périodiquement la pertinence d'adopter des mesures pour faciliter la mise sur pied des services de garde dans certains milieux.	CS	
S'assurer que toutes les demandes d'inscription sont acceptées.	CS Écoles	
Sécurité et santé		
S'assurer que les exigences énoncées dans la réglementation actuelle en ce qui a trait à la sécurité et à la santé sont respectées.	MELS	
S'assurer que les membres du personnel des services de garde possèdent la formation en secourisme exigée par la réglementation.	CS	
Inclure la vérification relative aux antécédents judiciaires dans les procédures de recrutement du personnel des services de garde et exercer un suivi à cet égard.	CS	
Élaborer et diffuser une politique en matière de sécurité, de santé et d'hygiène.	Écoles	
S'assurer que, lors d'une évacuation d'urgence, les membres du personnel des services de garde connaissent leur rôle et s'acquittent de leurs responsabilités.		Écoles
Environnement physique		
S'associer avec les commissions scolaires pour rechercher les caractéristiques de l'environnement physique qui serait le plus propice aux services de garde en milieu scolaire.		MELS
Concevoir et mettre en place des mesures, permanentes ou temporaires, dans le but d'offrir un environnement physique qui assure l'accessibilité et la qualité des services de garde.	Écoles	
Formation du personnel		
Évaluer formellement et régulièrement les compétences professionnelles du personnel des services de garde.		Écoles
Recenser les besoins de formation du personnel des services de garde.	Écoles	
Établir un programme de formation continue en fonction des besoins du personnel des services de garde.	CS	
Veiller à ce que tous les membres des services de garde aient ou acquièrent, s'il y a lieu, les connaissances nécessaires au bon accomplissement de leurs tâches respectives.	CS Écoles	

Tableau 1
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Programme d'activités		
Justifier le taux d'encadrement de 1/20 retenu pour tous les groupes d'âge visés par les services de garde en milieu scolaire.		MELS
Rédiger un programme d'activités précisant les objectifs que doit poursuivre le service de garde et faisant le lien entre ceux-ci et les activités contribuant à leur atteinte.		Écoles
Favoriser l'intégration des services de garde dans leur organisation respective afin de mieux répondre aux besoins des enfants.	Écoles	
Gestion financière		
Évaluer si les allocations destinées aux services de garde répondent à leurs besoins.		MELS
Redistribuer les allocations reçues du ministère en tenant compte des besoins particuliers de leurs services de garde.	CS	
S'assurer que les services de garde disposent en temps opportun de toute l'information nécessaire à la préparation et au suivi de leur budget respectif.	CS	
Élaborer des lignes directrices quant à la tarification additionnelle au tarif de 5 dollars (7 dollars depuis 2004-2005).	CS	
Justifier les ponctions en évaluant avec rigueur les dépenses supplémentaires occasionnées par l'exploitation des services de garde.	Écoles	CS
Cadres de gestion et de reddition de comptes		
S'assurer que la réglementation relative aux services de garde en milieu scolaire est communiquée intégralement à qui de droit, qu'elle ne donne lieu à aucune interprétation et qu'elle est appliquée avec rigueur.		MELS
S'associer avec les commissions scolaires et les écoles pour formuler des indicateurs de performance permettant d'évaluer la qualité des services de garde en milieu scolaire.		MELS
Encadrer et soutenir les écoles en ce qui a trait aux différents aspects de la gestion des services de garde en milieu scolaire.	CS	
Élaborer et mettre en œuvre un cadre d'évaluation prévoyant la contribution des écoles, des services de garde, des conseils d'établissement et des comités de parents, s'il y a lieu, et informer les parties concernées des indicateurs de performance retenus à cet effet.		CS
Se doter d'un mécanisme servant à évaluer la qualité du service de garde.		Écoles
Rendre compte de la qualité des services de garde en milieu scolaire.		CS Écoles
Total des recommandations	**19**	**13**
Pourcentage des recommandations	**59 %**	**41 %**

Certification de l'information financière

9

Introduction

9.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers..

9.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

9.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

9.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

9.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

9.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée ; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

9.1.7 Par ailleurs, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 ont été déposés à l'Assemblée nationale en décembre dernier. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport spécial qui a été remis à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport est reproduit à l'annexe B du présent tome.

Autorité des marchés financiers

9.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour l'exercice terminé le 31 mars 2007. Les travaux de vérification ont pris fin le 8 juin 2007. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité.

9.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de deux recommandations concernant la conformité à des lois administrées par l'AMF, soit la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et la *Loi sur les valeurs mobilières*. Ces recommandations ont été publiées dans le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

9.2.3 À l'époque, nous avions recommandé à l'entité de se doter d'un système d'information financière lui permettant de s'assurer que les revenus touchés dans le cadre des lois mentionnées ci-dessus sont affectés aux fins prescrites. Quant à notre autre recommandation, elle lui demandait d'effectuer une reddition de comptes adéquate concernant l'utilisation des revenus visés.

9.2.4 Comme il est expliqué dans les paragraphes suivants, nos travaux relatifs à l'exercice terminé le 31 mars 2007 montrent que les progrès réalisés à l'égard des lacunes soulevées en 2005-2006 sont satisfaisants.

Conformité à certaines lois

9.2.5 L'article 248 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* précise que les sommes payables à l'AMF dans le cadre de cette loi font partie de ses revenus. On y lit également que les revenus visés « sont affectés au paiement de ses dépenses encourues aux fins de l'administration de cette loi ».

9.2.6 Une disposition similaire se trouve dans la *Loi sur les valeurs mobilières*. En effet, l'article 330.1 indique que les sommes payables à l'AMF dans le cadre de cette loi font elles aussi partie de ses revenus. Cet article vient spécifier que les revenus en cause « sont affectés au paiement des dépenses relatives à l'administration de la présente loi ».

9.2.7 Ainsi, les sommes payables à l'entité dans le cadre de chacune de ces lois doivent être affectées au paiement des dépenses se rapportant à leur administration respective. Or, nous avions constaté que l'AMF ne disposait pas d'information financière l'assurant du respect des exigences légales en la matière.

9.2.8 Depuis, l'AMF a développé et mis en place un système de comptabilité par activité lui permettant d'établir les revenus et les dépenses par loi. Elle a également effectué dans ses derniers états financiers une reddition de comptes présentant adéquatement la situation au regard des revenus gagnés en 2005-2006 et en 2006-2007. Enfin, l'entité s'est engagée à réaliser en 2007-2008 les travaux nécessaires afin de répartir par loi les résultats ayant trait à l'exercice terminé le 31 mars 2005. Grâce à ces travaux, l'AMF sera à même de déterminer l'excédent ou le déficit cumulé afférent à chacune.

Corporation d'hébergement du Québec

9.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Corporation d'hébergement du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2007. Les travaux de vérification ont pris fin le 1er juin 2007. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation.

9.3.2 Nous avons également effectué le suivi de la recommandation portant sur la conformité aux lois et règlements que nous lui avions formulée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, puisqu'elle n'était pas encore appliquée. Les travaux menés en 2007 nous ont permis de constater que, comme l'an passé, les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants.

Conformité aux lois et règlements

9.3.3 La Corporation a préparé un plan d'affaires qui permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir des projections financières. En vertu de l'article 47 de sa loi constitutive, ce plan est soumis à l'approbation du gouvernement.

9.3.4 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Ce dernier doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52 de cette même loi.

9.3.5 Pour la sixième année, le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement de la Corporation n'ont pas été approuvés par le gouvernement, malgré nos recommandations à cet effet.

9.3.6 Même si, en août 2007, le gouvernement n'avait toujours pas donné son approbation à ces documents, nous considérons que la Corporation a entrepris les démarches requises pour faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement.

9.3.7 Nous l'encourageons cependant à poursuivre ses efforts afin de faire approuver annuellement ces deux documents.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal

A

Partie I – Impact des pertes immobilières sur la situation financière

1. L'Université du Québec à Montréal (UQAM) a été constituée en 1969 en vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*. Université publique de langue française, elle s'est donné pour mission de former aussi bien la relève que les personnes en situation d'emploi, de rendre accessible la connaissance de pointe à tous les milieux sociaux et culturels et de servir les collectivités qui lui expriment des besoins.

2. La situation financière de l'UQAM s'est grandement détériorée au cours des dernières années. De 2003 à 2007, sa marge de crédit utilisée est passée de 15 à 223 millions de dollars et sa dette à long terme de 151,3 à 346,3 millions de dollars. Son fonds de fonctionnement affiche des déficits annuels de 12,9 et de 26,9 millions de dollars pour les deux derniers exercices.

3. Deux projets immobiliers récents sont principalement à l'origine de cette situation : la phase II du Complexe des sciences Pierre-Dansereau, inaugurée en 2005, et le projet de l'Îlot Voyageur, dont deux des cinq composantes sont pratiquement terminées. Ces projets ont tous deux connu des dépassements de coûts ; de plus, les revenus et le financement espérés ne se sont pas matérialisés.

4. L'UQAM sait depuis l'automne 2006 que si le projet de l'Îlot Voyageur était complété comme prévu, il lui imposerait un déficit de fonctionnement annuel important. Elle tente depuis plusieurs mois d'en arriver à une entente avec le promoteur pour le modifier.

5. Le 31 août 2007, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a indiqué à l'UQAM que le gouvernement assumera l'impact financier de ce projet. À la date de publication de ce rapport, des modalités précises n'avaient pas été définies à cet égard.

6. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 353-007, daté du 16 mai 2007, nous avons mené une vérification particulière auprès de l'UQAM. L'objectif de ce premier rapport est d'évaluer si sa situation financière lui permet de faire face aux répercussions des projets du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur. Dans un second rapport, nous nous pencherons sur les principaux facteurs responsables des pertes.

Comptabilité universitaire

7. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) détermine les règles qui doivent être appliquées par les universités pour la préparation de leurs états financiers. Plusieurs de ces règles prévoient des dérogations aux principes comptables généralement reconnus.

8. Les universités ont la possibilité d'influencer la présentation des résultats de leur fonds de fonctionnement, donc l'image de leur situation financière, tout en respectant les règles du MELS. Voici deux exemples :

   - Ces règles exigent des universités qu'elles inscrivent certaines charges relatives aux immobilisations dans le fonds de fonctionnement. En 2006-2007, l'UQAM a inscrit dans son fonds de fonctionnement une dépense afférente aux intérêts sur la dette à long terme relative aux immobilisations. Ce faisant, elle a augmenté son déficit de fonctionnement de 11,7 millions de dollars.
   - Les universités peuvent aussi créer, de façon arbitraire, des réserves pour des projets immobiliers futurs en transférant des sommes du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations. En 2003-2004, l'UQAM a créé une telle réserve, ce qui a réduit son surplus de 12,3 à 2,0 millions de dollars.

9. L'information fournie dans les états financiers des universités québécoises sur les contributions interfonds n'est généralement pas suffisante pour que le lecteur puisse saisir l'effet de celles-ci sur les surplus ou les déficits d'exploitation du fonds de fonctionnement. Il en est autrement dans les états financiers des universités canadiennes que nous avons examinés et dans lesquels une note explique de façon détaillée l'utilisation prévue de ces contributions.

10. L'interprétation de l'information financière inscrite dans les états financiers des universités québécoises devient ainsi très difficile. De plus, les comparaisons des résultats d'une université entre une année et une autre de même que la comparaison des différents postes associés aux charges entre les universités sont grandement compliquées.

Situation financière

11. La mise en œuvre des deux projets immobiliers de l'UQAM est en grande partie responsable de ses résultats financiers des dernières années.

Surplus (déficit) annuel et poids financier des projets immobiliers en propriété (en millions de dollars)*

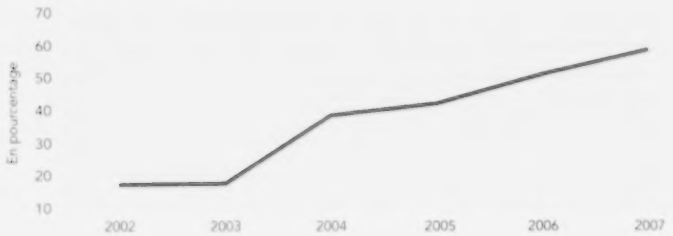
	Projet 31 mai 2007	Projet 31 mai 2006	31 mai 2005	31 mai 2004	31 mai 2003	31 mai 2002
Surplus (déficit) annuel	**(25,3)**	**(17,2)**	**(4,3)**	**8,4**	**16,7**	**16,2**
Poids financier des projets immobiliers :						
Complexe des sciences Pierre-Dansereau	15,6	12,0	4,2	1,0	s.o.	s.o.
Îlot Voyageur	6,1	3,0	2,3	0,6	s.o.	s.o.
Autres projets	1,5	1,4	0,8	0,3	s.o.	s.o.
Total	**23,2**	**16,4**	**7,3**	**1,9**	**s.o.**	**s.o.**
Surplus (déficit) annuel excluant le poids financier des projets immobiliers	**(2,1)**	**(0,8)**	**3,0**	**10,3**	**16,7**	**16,2**

* Voir les notes en bas du tableau 5.

12. Au cours des deux dernières années, les résultats de l'UQAM n'ont pas permis de couvrir une partie du poids financier des projets. Pour les cinq prochaines années, le poids financier des projets immobiliers oscillera entre 18 et 21 millions de dollars annuellement et cela, sans tenir compte de possibles déficits de fonctionnement hors projets immobiliers que pourrait connaître l'UQAM au cours de cette période.

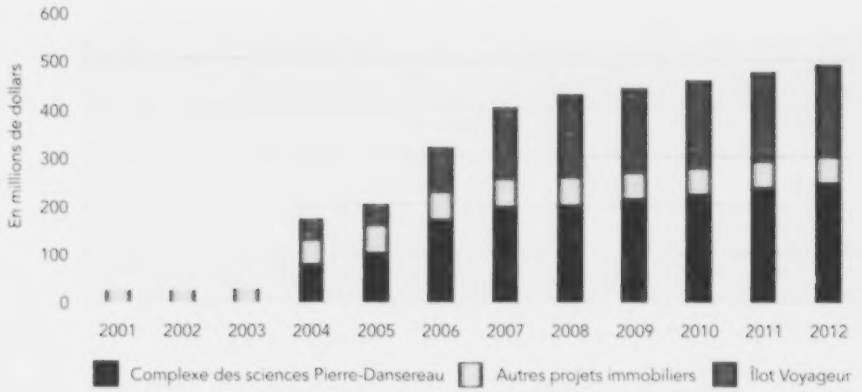
13. L'examen de l'évolution de certains ratios financiers montre que la capacité de l'UQAM de régler ses dettes et ses obligations s'est particulièrement altérée de 2003-2004 à 2006-2007. Son ratio d'endettement a triplé et le ratio de couverture des intérêts indique que l'exploitation de l'UQAM ne dégage pas de surplus suffisants pour rembourser les intérêts sur les emprunts et encore moins pour payer la portion de capital exigible pour sa dette à long terme.

Ratio d'endettement



14. Même si le gouvernement assumait complètement la dette relative au projet de l'Îlot Voyageur, l'endettement de l'UQAM relatif au projet du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et aux autres projets continuerait à croître, sauf si d'autres initiatives ou appuis renversaient cette tendance.

Évolution de l'endettement lié aux projets immobiliers



15. L'endettement total lié aux projets immobiliers s'accroît rapidement et atteindra près d'un demi-milliard de dollars en 2012.

16. Nous concluons, en nous basant sur les résultats des deux dernières années et sur les analyses précédentes, qu'en l'absence de mesures de redressement et d'un allégement significatif de sa dette, l'UQAM n'est plus en mesure de supporter toutes les dépenses découlant de ses projets immobiliers tout en respectant sa mission d'enseignement et de recherche.

Redressement de la situation financière

17. À la fin de septembre 2007, une entente est intervenue entre le gouvernement du Québec, l'Université du Québec (UQ) et l'UQAM. Cette dernière s'engage à déposer, au plus tard le 30 novembre 2007, une nouvelle proposition qui permettra d'atteindre l'équilibre budgétaire annuel, et ce, sans compromettre sa mission. Un comité de sages nommés par la ministre, devra ensuite formuler des recommandations avant le 31 janvier 2008.

18. L'opération de redressement en cours est déterminante pour l'avenir de l'université et sa santé financière. Le succès de cette opération constitue pour celle-ci un défi majeur, en plus d'exiger une forte implication de tous les intervenants, internes et externes, dans la recherche de solutions permettant d'assurer la pérennité de l'UQAM.

Recommandations

19. Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(63.) Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de s'assurer que ses directives à l'égard de la préparation des états financiers permettent d'établir clairement la situation financière des universités ainsi que leur performance et de les comparer entre elles.

(88.) Nous avons recommandé à tous les intervenants liés à l'Université du Québec à Montréal, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007

B

Rapport de vérification et principes comptables généralement reconnus pour le secteur public

29. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 a permis d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement sans aucune restriction ni commentaire quant au respect des principes comptables généralement reconnus [PCGR] et des conventions comptables du gouvernement. C'est la première fois en huit ans qu'une telle opinion est formulée [...]. [...] cette opinion est le fruit du résultat d'une importante réforme de la comptabilité gouvernementale [...].

Réforme de la comptabilité du gouvernement

34. La réforme visant à rendre conformes les conventions comptables du gouvernement aux PCGR du Canada pour le secteur public a porté sur plusieurs sujets d'importance. [...]

35. [...] l'application intégrale des PCGR par suite de la réforme et de la comptabilisation des passifs environnementaux [...] a eu pour effet [...] d'augmenter [...] la dette nette de 19,1 milliards, les actifs non financiers de 12,3 milliards ainsi que les déficits cumulés de 6,8 milliards. [...]

Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

36. L'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a entraîné les modifications les plus significatives. Les emprunts servant à financer le fonctionnement et les immobilisations de ces entités sont maintenant présentés dans l'état consolidé de sa situation financière. [...] la dette quant au financement relatif aux réseaux a donc fait un bond significatif de près de 12,6 milliards. [...] en contrepartie de cette même dette, des prêts et avances consentis aux entités concernées ont notamment été comptabilisées à titre d'investissement dans les réseaux, pour une somme de 13,3 milliards de dollars. Les déficits cumulés de 3,4 milliards provenant de ces entités ont aussi été ajoutés à ceux du gouvernement.

Autres modifications découlant de la réforme comptable

38. L'application de la comptabilité d'exercice aux recettes fiscales fait en sorte que celles-ci sont constatées dans l'exercice au cours duquel ont lieu les opérations ou les faits dont elles découlent. Puisque, au 31 mars 2007, l'estimation des sommes à rembourser aux contribuables (personnes physiques ou morales) était beaucoup plus importante que celles des sommes à recevoir de la part de ces derniers, 1,6 milliard a été ajouté aux déficits cumulés du gouvernement. [...]

Autres remarques destinées aux parlementaires

Loi sur l'équilibre budgétaire

46. Il [le Groupe de travail sur la réforme de la comptabilité du gouvernement] a recommandé au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé aux fins de cette loi en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006, et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :

- des modifications actuelles et ultérieures de la réforme;
- des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

49. Depuis 2002-2003, nous recommandons au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

52. [...] après trois années consécutives de réduction, le total des déficits de fonctionnement annuels enregistrés par les établissements aux prises avec un manque à gagner est demeuré à peu près le même en 2006-2007. [...] ces déficits ont totalisé 137 millions de dollars (64 établissements). Ils se chiffraient à 139 millions en 2005-2006, à 223 millions en 2004-2005 et à 363 millions en 2003-2004.

Réforme de la comptabilité du gouvernement et endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007 [annexe 5]

Note au lecteur :

Pour aider les membres de la Commission de l'administration publique à l'occasion d'une réflexion qu'ils ont effectuée à l'automne 2007 sur l'équilibre budgétaire et l'endettement du Québec, le Vérificateur général a préparé deux présentations qui leur ont été faites, l'une le 29 novembre 2007, l'autre le 11 décembre 2007. Dans le présent tome, ces deux présentations ont été remplacées par un texte explicatif regroupant l'information qui y était contenue. Ci-après, nous faisons état de certains éléments de ce texte; cependant, les éléments dont il a été question plus haut (notamment quant à la réforme comptable) sont ignorés.

Les numéros de paragraphes et les sous-titres sont ceux du texte explicatif dont nous venons de faire mention.

27. Compte tenu de l'intérêt des parlementaires pour cet aspect de la situation financière du Québec, le Vérificateur général du Québec a exceptionnellement calculé l'endettement de celui-ci. Ce calcul repose sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Les hypothèses et les approches utilisées lui sont donc propres. [...]

Mesure de l'endettement par le Vérificateur général

29. L'endettement du Québec, tel que l'a calculé le Vérificateur général, se compose de la dette supportée par le gouvernement, de la dette autofinancée des entreprises commerciales et de la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire.

30. [...] il se chiffrait à 204 milliards de dollars au 31 mars 2007, somme représentant 72,1 p. cent du produit intérieur brut (PIB). [...]

Dette supportée par le gouvernement

33. Nous avons déterminé la dette supportée par le gouvernement de deux façons : selon les emprunteurs et selon la forme qu'elle prend.

36. [...] la dette supportée par le gouvernement se montait à 154 milliards de dollars au 31 mars 2007, ce qui représentait 54,6 p. cent du PIB. [...]

Dette autofinancée des entreprises commerciales

60. La dette autofinancée des entreprises commerciales [...] se chiffrait à 35,3 milliards de dollars au 31 mars 2007 [...].

Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire

63. [...] la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire se chiffrait à 14,2 milliards de dollars au 31 mars 2007. [...]

Mesure de l'endettement par le gouvernement du Québec

66. Le gouvernement du Québec fait appel à différents indicateurs pour mesurer l'endettement du Québec. Ce sont : la dette nette, les déficits cumulés, la dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette brute et la dette à long terme du secteur public. [...]

Dette à long terme du secteur public

79. La **dette à long terme du secteur public** est présentée par le gouvernement dans son plan budgétaire. Elle s'élevait à 191,9 milliards de dollars au 31 mars 2007 et représentait 67,9 p. cent du PIB. [...]

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

C

Introduction

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du *Règlement de l'Assemblée nationale*, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général du Québec.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2007.

Le *Dix-neuvième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires d'une de nos vérifications, dont le fruit a été publié le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 1er trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-52400-7